



Annales historiques de la Révolution française

363 | janvier-mars 2011

L'Amérique du Nord à l'époque de la Révolution française

Guillaume GLÉNARD, *L'exécutif et la Constitution de 1791*

Paris, Presses Universitaires de France, 2010, 506 p., ISBN 978-2-13-056684-7, 34 €.

Michel Biard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11976>

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2011

Pagination : 194-198

ISBN : 978-2-200-92677-9

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Michel Biard, « Guillaume GLÉNARD, *L'exécutif et la Constitution de 1791* », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 363 | janvier-mars 2011, mis en ligne le 27 mai 2011, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11976>

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

Guillaume GLÉNARD, L'exécutif et la Constitution de 1791

Paris, Presses Universitaires de France, 2010, 506 p., ISBN 978-2-13-056684-7, 34 €.

Michel Biard

RÉFÉRENCE

Guillaume GLÉNARD, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, 506 p., ISBN 978-2-13-056684-7, 34 €.

- 1 Version abrégée d'une thèse soutenue en 1999, cet ouvrage rédigé par un professeur de droit public à l'Université d'Artois ne manquera pas d'apporter aux historiens de précieux éclairages sur la première constitution française, d'autant que Guillaume Glénard propose des réflexions qui mettent à mal un certain nombre d'idées reçues. Là où nombre d'auteurs ont évoqué la faiblesse du pouvoir exécutif pour expliquer l'échec de la Constitution de 1791, il soutient au contraire que l'exécutif était fort et les attributions du roi « vigoureuses », d'autant qu'il disposait d'une « marge de manœuvre notable dans l'exécution de la loi ». De plus, même si exécutif et législatif étaient conçus pour être séparés avec le plus grand soin, Guillaume Glénard nous offre ici des pages passionnantes sur les interactions entre les deux pouvoirs, notamment lorsqu'il analyse ce qui est baptisé « l'exécutif co-législateur ». Enfin, la conclusion du livre se doit d'être mentionnée d'emblée, tant elle est essentielle : « Louis XVI [...] n'entendit jamais inscrire son action politique dans le cadre des institutions existantes. Recouvrant des pouvoirs grâce à la Constitution, il s'en servit pour jouer le jeu de la Contre-Révolution ». Autrement dit, l'échec en août 1792 ne peut être interprété comme l'effondrement d'un édifice miné par des tares dès sa naissance et ne peut davantage être perçu à l'aune d'une prétendue faiblesse de l'exécutif ; il s'agit avant tout d'un échec *politique* du roi et de ceux qui le conseillaient.

- 2 On ne peut prétendre résumer en quelques lignes cet ouvrage tant il est dense et donne à penser (quoiqu'il soit parfois d'une lecture peu aisée pour des historiens). Je me contenterais donc d'insister ici sur certaines propositions des quatre parties qui le composent : « l'exécutif monarchique et constitutionnalisé » ; « l'exécutif gouvernant » (la partie la plus importante en nombre de pages, environ 200) ; « l'exécutif exécutant » ; « l'exécutif indépendant ». Dans la première, qui analyse les conditions de création et d'acceptation de la Constitution, Guillaume Glénard montre que le roi est exclu de l'exercice de la fonction constituante, et donc que la physionomie du régime résulte non de la participation ou non à la fonction constituante, mais de l'acceptation de la Constitution par le roi. Dès lors, il ne s'agit point, selon lui, d'une monarchie constitutionnelle (car le roi n'est pas co-constituant), pas davantage d'une « monarchie républicaine » (concept proposé en 1996 par François Furet et Ran Halevi), mais d'une « monarchie constitutionnalisée ». En effet, l'Assemblée refuse d'établir le roi co-constituant, en lui niant un pouvoir de sanction sur les décrets constitutionnels, là où elle lui accorde ce pouvoir sur les textes de loi. Le roi doit donc *accepter* la Constitution de 1791, et non la *sanctionner*. Les débats politiques à ce propos divisent l'Assemblée, la droite défendant l'idée d'un roi exerçant la fonction constituante avec les députés, tandis que les monarchiens réclament une participation du roi au travail constituant, mais non à la puissance constituante : avoir le droit de demander le changement de certains articles, puis en appeler au « peuple » en cas de désaccord persistant avec l'Assemblée (juridiquement la Constitution resterait ainsi un acte unilatéral, politiquement elle serait comprise comme un acte bilatéral). Pour la gauche, le roi ne bénéficie pas d'un quelconque statut anté-constitutionnel qui lui donnerait des droits à cet égard et toute participation en tant que co-constituant doit lui être refusée. S'il est habilité à accepter la Constitution, c'est en sa qualité de personne privée qui doit accepter ou non la couronne constitutionnelle. L'acceptation doit être pure et simple. Certains, comme Polverel, vont plus loin et soutiennent que, en cas de refus du roi, celui-ci serait considéré comme renonçant au trône. Ces considérations nous valent tout un développement de Guillaume Glénard sur les manœuvres de Louis XVI pour éviter de donner son accord aux décisions issues de la Nuit du 4 août. Le roi emploie le terme « accession » au lieu d'« approbation », donne donc une sorte d'approbation conditionnelle, enfin finit par autoriser la publication du décret du 5-11 août mais non sa promulgation... dès lors, le décret n'est pas exécutoire. Robespierre ne se trompe pas sur l'enjeu supérieur de cette manœuvre : « celui qui peut imposer une condition à une Constitution a le droit d'empêcher cette Constitution ; il met sa volonté au-dessus du droit de la nation ». Il faut, on le sait, attendre les journées d'octobre pour que le roi se plie à la formule suivante : « J'accepte purement et simplement les articles de la Constitution et la Déclaration des droits de l'homme ».
- 3 Le 28 mars 1791, le roi est désigné sous le titre de « premier fonctionnaire public » et l'« héritier présomptif de la couronne » devient le « premier suppléant du roi ». Le même décret fixe la résidence du roi « à portée de l'Assemblée nationale ». De plus, s'il quitte le royaume et refuse d'y revenir, il est « censé avoir abdiqué la royauté ». Ce décret revient donc sur l'inviolabilité accordée en septembre 1789, puisque désormais le roi n'est inviolable qu'en ce qu'il exerce « les fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution ». De ce fait, la notion même d'acceptation de la Constitution par le roi devient inutile, néanmoins l'Assemblée constituante continue à présenter les décrets constitutionnels à l'acceptation du roi... jusqu'à ce que Varennes mette fin à cette « fiction agonisante dans

laquelle la plupart se complaisaient ». À l'annonce de la fuite de Louis XVI et de sa famille, le roi suspendu de ses fonctions, l'Assemblée décrète que désormais ses décrets seront mis à exécution par les ministres « sans qu'il soit besoin de sanction ni d'acceptation ». Dès lors, l'Assemblée ne demande plus au roi une acceptation de la Constitution, mais l'acceptation du « poste » auquel la nation l'appelle : soit il accepte d'être le roi de cette monarchie dotée d'une Constitution, soit il devient un simple citoyen. Ce que Robespierre traduit par : « Ce n'est pas la Constitution que nous présentons à examiner à Louis XVI, mais cette question : "Voulez-vous être roi des Français ?" ». Après le fiasco de Varennes, lorsque, le 3 septembre suivant, les députés adoptent la Constitution, ils décident de nommer une députation de soixante membres pour offrir au roi l'acte constitutionnel. *Offrir*, et non *présenter*... L'acceptation de la Constitution, en tant qu'approbation politique, prend ainsi la forme juridique d'une acceptation de la royauté constitutionnelle, ce qui implique qu'un éventuel refus n'aurait pas de conséquence sur la Constitution elle-même. Le 13 septembre, Louis XVI fait part de son accord et se rend le lendemain dans la salle du Manège pour le répéter de vive voix et prêter serment. De façon plus que symbolique, la Constitution est toutefois datée du 3 et non du 14, afin de marquer le caractère unilatéral de l'acte. Et Louis XVI jure de maintenir et exécuter la Constitution non parce qu'elle le désigne comme roi, mais parce qu'il accepte la couronne constitutionnelle qu'elle lui offre.

- 4 Reste que ses pouvoirs sont considérables, alors même qu'il a pourtant choisi en juin 1791 de dénoncer ouvertement la Révolution en cours, la prétendue faiblesse de sa position, la « gangrène » jacobine, etc. Guillaume Glénard nous présente tout d'abord ce qui est sans doute le moins bien connu des historiens : « l'exécutif co-législateur ». Sur la question de la proposition des lois, l'Assemblée constituante a certes opté pour le principe de l'incompétence du pouvoir exécutif et réservé ce droit de proposition aux députés, pourtant plusieurs exceptions nuancent fortement le constat, en particulier ce qui concerne les relations extérieures, les questions militaires et la guerre. Ainsi, chaque année, l'Assemblée doit statuer sur le nombre des hommes, celui des officiers, etc., mais *après* une proposition du roi. Aussi rien n'empêche celui-ci de préparer une proposition qui ressemble à un texte de loi. Il peut également inviter l'Assemblée à « prendre en considération les objets qu'il croira les plus intéressants pour le bien de son royaume » ; dès lors, rien ne lui interdit de proposer un texte qui soit ensuite repris et présenté par un député. Le droit de veto lui-même fait du roi un co-législateur, alors que les débats à son sujet ont porté sur son caractère (définitif ou suspensif) et non sur la nature juridique de l'acte. À suivre Guillaume Glénard, un décret voté par l'Assemblée n'est qu'une *présomption* de la volonté générale et non l'*expression* de celle-ci, le roi devant alors confirmer ou non. Son veto en devient donc *de facto* une sorte d'« appel à l'opinion publique » et surtout tend à montrer que l'Assemblée ne jouit pas d'une dignité supérieure à celle de l'exécutif. Par ailleurs, semblable co-exercice se décèle également dans l'acte de déclarer la guerre, puisque celui-ci s'exerce dans le cadre de la fonction législative. Le roi est là encore co-législateur puisque l'Assemblée ne peut déclarer la guerre qu'à l'initiative du roi, là où la droite voulait réserver ce droit au roi seul et la gauche à l'Assemblée. Surtout, une fois l'initiative du roi déclarée, l'Assemblée ne peut que témoigner son éventuelle désapprobation et son unique arme consiste à refuser les subsides demandés par l'exécutif. Le lecteur trouvera dans les pages consacrées à cette question de fines analyses des positions des uns et des autres (notamment de Mirabeau, Barnave, La Fayette...), et plus encore la démonstration de ce que les décisions finales résultent souvent de compromis, donc de victoires qui sont en réalité de « demi échecs ».

En outre, si l'exécutif doit bien sûr toujours respecter la législation, il jouit d'une très large autonomie pour tout ce qui concerne les relations diplomatiques et la direction de l'armée. « Chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale », le roi obtient les directions stratégique et tactique de la guerre. Il détermine en son conseil les plans de campagne, nomme la majorité des officiers généraux et peut en principe personnellement diriger une campagne (si l'Assemblée donne son accord, puisqu'il ne peut s'éloigner d'elle de plus de 20 lieues, et pas davantage quitter le royaume). Quant aux relations diplomatiques, en principe le roi seul possède le pouvoir de les conduire, mais Guillaume Glénard souligne, comme d'autres avant lui, le rôle de plus en plus envahissant du comité diplomatique des deux Assemblées successives.

- 5 « L'exécutif exécutant » (l'activité visant à rendre la loi effective) ne doit bien sûr pas être oublié. Sans doute cela est-il davantage connu des historiens, toutefois Guillaume Glénard a le grand mérite de mettre en valeur la distinction entre deux phases successives : la « mise *en* exécution », puis la « mise à exécution ». La première consiste à rendre la loi en état d'être exécutoire et obligatoire, par le biais de la promulgation et de la publication. Sitôt que le roi a donné sa sanction à un décret, celui-ci devient une loi qui doit être promulguée, scellée et expédiée. Par la promulgation, le roi constate l'existence du décret et le fait que sa sanction l'a transformé en loi, il en authentifie la teneur et rend le texte exécutoire. Quant à la publication, elle représente une autre étape majeure, décisive pour rendre la loi obligatoire puisque tous les citoyens sont alors supposés en avoir eu connaissance. La « mise à exécution » comprend de son côté des actes généraux (mise à exécution réglementaire) et des actes particuliers (mise à exécution administrative). Pour les Constituants, le règlement est un acte législatif, une « loi secondaire conforme », qui détaille les règles nécessaires à l'exécution d'une loi dont les dispositions semblent trop générales. Toutefois, là encore, la Constituante puis la Législative délèguent peu à peu à l'exécutif le pouvoir de produire lui aussi des règlements, délégation officialisée par un texte du 4 mai 1792. Enfin, la mise à exécution administrative constitue le dernier stade du cheminement de la loi, celui de sa mise en œuvre par les administrateurs locaux élus, ce qui amène Guillaume Glénard à rappeler ici que le roi est également le chef suprême de l'administration du royaume.
- 6 On ne s'attardera guère sur la quatrième et dernière partie du livre plus brève et moins neuve, mais qui offre toutefois une synthèse commode sur les relations entre l'exécutif et l'Assemblée, l'impossibilité pour le roi de choisir ses ministres parmi les députés et de dissoudre l'Assemblée, l'inviolabilité de principe du roi (de principe puisqu'il existe des exceptions), l'absence de responsabilité politique des ministres (notons simplement les pages intéressantes sur le printemps et l'été 1792 lorsque la Législative en vient à évoquer une « responsabilité solidaire » des ministres, autrement dit place ceux-ci dans une entité collégiale).
- 7 Un index des noms de personnes facilitera bien des recherches dans cette matière foisonnante. La bibliographie n'a hélas pas eu droit à la moindre place et il convient de la reconstituer à l'aide des notes infrapaginales (une fois ce dépouillement opéré, la découverte de nombre d'absences étonne et plusieurs sont assurément dommageables pour le propos du livre, à commencer par celle du travail de Timothy Tackett sur les députés de 1789). Au chapitre des regrets, mentionnons aussi quelques mots et phrases qui donnent des foules révolutionnaires une image noircie à l'envi et bien désuète (la « populace », « les applaudissements frénétiques d'un public repu d'un zèle

révolutionnaire qui lui faisait ressentir la modération comme une trahison », « une passion dévastatrice et fanatique », etc.).